

(Private) Alterssicherung im unteren Einkommensbereich: was kann Deutschland von Großbritannien lernen?

Marschallek, Christian

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Marschallek, C. (2006). *(Private) Alterssicherung im unteren Einkommensbereich: was kann Deutschland von Großbritannien lernen?* (REGINA - Arbeitspapier, 16). Bielefeld: Universität Bielefeld, Fak. für Soziologie, Institut für Weltgesellschaft. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-418397>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Christian Marschallek

**(Private) Alterssicherung im unteren Einkommensbereich.
Was kann Deutschland von Großbritannien lernen?**

REGINA – Arbeitspapier Nr. 16

(Juli 2006)

Universität Bielefeld
Institut für Weltgesellschaft
Fakultät für Soziologie
Fakultät für Rechtswissenschaft

(Private) Alterssicherung im unteren Einkommensbereich.

Was kann Deutschland von Großbritannien lernen?¹

Christian Marschallek, ZeS, Universität Bremen; Universität Bielefeld

Vortrag auf dem FNA-Graduiertenkolloquium, 6.-7. Juli 2006, Erkner

1 Problemaufriss

Im folgenden soll es um die Probleme privater Alterssicherung im unteren Einkommensbereich sowie die notwendigen staatlichen Leistungen und Politiken zur Unterfütterung privater Vorsorge in diesem Segment gehen.

In der Vergangenheit erfüllte die gesetzliche Rentenversicherung (GRV) nicht nur die Funktion der Lebensstandardsicherung, sondern stellte *de facto* auch eine relativ zuverlässige Grundsicherung im Alter dar. Aufgrund des hohen Rentenniveaus konnte auch mit relativ wenigen Entgeltpunkten eine Rente oberhalb der Sozialhilfeschwelle (Grundsicherung im Alter) erzielt werden. Seit dem das Ziel der Lebensstandardsicherung durch die GRV mit der Rentenreform 2001 offiziell aufgegeben wurde und Eingriffe in das Rentenrecht das zukünftige Rentenniveau weiter absenken, wird die GRV zu einer Teilrente. Diese ist nicht nur ihrer expliziten Aufgabe der Lebensstandardsicherung, sondern auch ihrer impliziten Grundsicherungsfunktion entkleidet (vgl. Schmähl 2004a: 176ff.).

Zeitgleich mit den langfristigen Rentenkürzungen der „Riester“-Reform wurde eine bedarfsabhängige Grundsicherung im Alter eingeführt. Daneben verweist die Politik gering Verdienende auf die im untersten Einkommensbereich besonders großzügige staatliche Förderung der privaten und betrieblichen Alterssicherung.

Private Altersvorsorge im unteren Einkommensbereich stößt jedoch auf eine Reihe von Problemen. Bezieher von Niedrigeinkommen verfügen im Allgemeinen nur über eine sehr begrenzte Sparfähigkeit. Trotz staatlicher Zuschüsse bleiben die Vorsorgebeiträge niedrig, der Kostenanteil ist entsprechend hoch.² Aus Sicht des Individuums „lohnt“ die private Vorsorge – trotz aller Förderung – auch nur dann, wenn sie in Kombination mit der GRV im Alter

¹ Wenn ich von privater Vorsorge spreche, ist betriebliche Vorsorge eingeschlossen.

Bei dem vorliegenden Papier handelt es sich um „*work in progress*“. Ich danke für die konstruktiven Diskussionsbeiträge während des FNA-Graduiertenkolloquiums. Weitere Anregungen und Kommentare sind sehr willkommen (cmarschallek@yahoo.de).

² Überwälzt der Anbieter diese Kosten individuell auf die Kunden, kommen zu niedrigen Beiträgen auch noch niedrige Zuwachsraten, die das spätere Leistungsniveau negativ beeinflussen. Unterbleibt

tatsächlich ein Einkommen (deutlich) oberhalb der Grundsicherung ermöglicht. Diese Bedingung lässt sich jedoch angesichts des immer weiter sinkenden Leistungsniveaus der GRV keineswegs garantieren. Damit ist zweifelhaft, ob sich durch private Vorsorgebemühungen tatsächlich ein (merklich) höherer Lebensstandard im Alter erzielen lässt.

Anzumerken ist, dass diese Argumentation die Wirkungen nicht-monetärer Hemmnisse und Anreize ausblendet und somit wichtige Bestimmungsfaktoren des Sparverhaltens möglicherweise nicht berücksichtigt. Nicht-monetäre Gründe für die Entscheidung gegen private Vorsorge liegen z.B. in mangelndem Vertrauen (Casey 2003) oder in Schwierigkeiten, sich die Zukunft vorzustellen und zukunftsbezogen zu handeln (Rowlingson 2002). Die Forschung zur (vermeintlichen) „Armutsfalle“ am Arbeitsmarkt hat außerdem gezeigt, dass der Rückschluss von monetären Anreizstrukturen auf das Verhalten der Leute durchaus ein Fehlschluss sein kann (vgl. Gebauer et al. 2002). Denn möglicherweise ziehen manche Leute selbst verdiente bzw. selbst ersparte Alterseinkommen gegenüber „staatlichen Almosen“ vor, auch wenn sich der Lebensstandard dadurch nicht verbessert.

Unabhängig davon wie entscheidungsrelevant es tatsächlich für die Verbraucher ist, dass sich private Vorsorge potentiell nicht „lohnt“,³ kann man fragen, ob es politisch erwünscht ist, dass eine nicht unbedeutende Zahl von Personen quasi „umsonst“ private Altersvorsorge betreibt. Hier geht es um Akzeptanz und Gerechtigkeitsprobleme. Falls die staatlich geförderte private Vorsorge lediglich die Lücke zwischen Sozialversicherungsrente und Grundsicherung schließt, ohne den Betroffenen finanzielle Vorteile zu verschaffen, könnte dies dazu führen, dass gegen Anbieter privater Vorsorgeleistungen oder den Staat Vorwürfe der irreführenden Beratung oder gar Schadensersatzforderungen gerichtet werden. Hier sind also Fragen des Verbraucherschutzes angesprochen.

Der von mir vorgenommene Problemaufriss lehnt sich zudem an die häufig publizierte Argumentation an, welche die Riesterförderung von Niedrigverdienern allein aufgrund der relativ hohen Förderquote als „lohnend“ beschreibt. Die Schwächen einer auf monetäre Anreizstrukturen verengten Perspektive müssen also in beiden Fällen berücksichtigt werden.

Das Strukturproblem, welches sich aus (relativ) niedrigen staatlichen Altersrenten und dem potentiell wachsenden Gewicht bedürftigkeitsabhängiger Leistungen ergibt, ist unter den

eine individuelle Zuordnung der Verwaltungskosten, sind Geringverdiener für die Anbieter von Vorsorgeprodukten tendenziell unattraktiv.

³ In Großbritannien geben nur 9 Prozent der Niedrigverdiener ohne private Altersvorsorge den möglichen Verlust staatlicher Leistungen als Grund für ihren Vorsorgeverzicht an (ABI 2004: 15).

spezifischen Bedingungen des britischen Alterssicherungssystems besonders ausgeprägt und dort seit längerem Gegenstand intensiver öffentlicher Debatte. In Großbritannien sind mittlerweile Forderungen nach einer universellen staatlichen Mindestrente allgegenwärtig, auch und gerade als Strategie zur Förderung privater Vorsorge. Die Vorschläge der *Pensions Commission* und das jüngst vorgelegte *White Paper* der britischen Regierung schließen sich dieser Argumentation an. Zu fragen ist daher, ob sich aus den britischen Erfahrungen Lehren für die deutsche Situation ableiten lassen. Daneben soll beleuchtet werden, welche Schwierigkeiten bei der staatlichen Koordination von Alterssicherungsmixen in den unteren Einkommensbereichen auftreten können und welche Lösungsstrategien erfolgversprechend sind.

Zunächst möchte ich das britische Alterssicherungssystem (2) und die daraus resultierende Grundsicherungsdebatte (3 und 4) kurz darstellen. Danach werde ich auf die (zum Teil deutlich unterschiedlichen) Rahmenbedingungen in Deutschland eingehen (5), um zu prüfen, ob die in der britischen Diskussion vorgebrachten Argumente für eine universelle Grundsicherung ohne Bedürftigkeitsprüfung auch für Deutschland stichhaltig sind (6).

2 UK – Probleme privater Vorsorge im unteren Einkommensbereich

Die Basis des britischen Alterssicherungsarrangements bildet die *Basic State Pension*. Sie wird durch einkommensabhängige Sozialversicherungsbeiträge von Arbeitnehmern, Arbeitgebern und Selbständigen finanziert.⁴ Die Leistungen sind von der Dauer, nicht aber der Höhe der Beitragszahlungen abhängig.⁵ Eine volle Grundrente wird Männern nach 44 Beitragsjahren gewährt, Frauen nach 39 Jahren.⁶ Sie entsprach bis 1980 etwa 20 Prozent des Durchschnittslohns. Die Leistungen werden seither nur noch gemäß der Preissteigerung erhöht und sanken dadurch relativ zur Lohnentwicklung (Davis 1997: 9-10).

Eine staatliche Zusatzrente, genannt SERPS (*State Earnings-Related Pension Scheme*), ergänzte seit 1979 die Grundrente. Auch sie wurde durch Sozialversicherungsbeiträge finanziert. Ansprüche konnten jedoch nur von abhängig Beschäftigten erworben werden, und nur innerhalb bestimmter Bemessungsgrenzen (*Earnings Limits*). Die Leistungen waren preisindexiert. (Davis 1997: 10). Mit der Umwandlung von SERPS in die *State Second Pension* unter der *New Labour* Regierung Tony Blairs sollten die Rentenansprüche von gering

⁴ Selbständige zahlen einen Pauschalbeitrag (PPI 2005: 13).

⁵ Unter bestimmten Bedingungen werden Beitragszeiten gutgeschrieben (PPI 2005: 13). Diese Regelungen weisen jedoch erhebliche Schwächen auf (für einen Überblick: Pensions Commission 2005: 207).

⁶ Wenn das Rentenalter für Frauen zwischen 2010 und 2020 sukzessive von 60 auf 65 Jahre erhöht und an das der Männer angeglichen wird, gleichen sich auch die notwendigen Beitragszeiten für Männer und Frauen an.

Verdienenden verbessert werden, indem die Ersatzraten für diese Personen angehoben wurden (für Details siehe Whitehouse 2002: 12; PPI 2005: 38-39).⁷ Die *State Second Pension* begünstigt auch jene Personen, die wegen Elternschaft oder der Pflege von Familienangehörigen ihre Erwerbsarbeit reduzieren oder unterbrechen (The Pensions Service 2005: 9-11).

Traditionell können sich in Großbritannien Personen, die über eine „angemessene“ private Altersvorsorge verfügen, von der zweiten Sozialversicherungssäule (SERPS bzw. *State Second Pension*) befreien lassen (*Contracting-out*). Dies galt ursprünglich nur für Betriebsrentenpläne mit Leistungszusagen, seit 1986 sind jedoch auch individuelle Altersvorsorgepläne (*Personal Pensions*) und die betriebliche Alterssicherung mit Beitragszusagen in diese Möglichkeit einbezogen. In jedem Falle sind bestimmte Mindestleistungen bzw. -beiträge sowie weitere Standards festgelegt, die sicherstellen sollen, dass die privaten Vorsorgeleistungen den entgangenen staatlichen Leistungen annähernd entsprechen oder darüber hinausgehen. Um die Attraktivität des *Contracting-out* für Personen mit niedrigen und mittleren Einkommen zu erhöhen, wurden 2001 sogenannte *Stakeholder Pensions* eingeführt, die sowohl auf individueller als auch auf (über-)betrieblicher Basis organisiert sein können. *Stakeholder Pensions* unterliegen in besonders starkem Maße staatlicher Regulierung und müssen eine Reihe von Mindeststandards erfüllen. Beispielsweise sind die Verwaltungskosten auf jährlich ein Prozent des Vermögensbestandes begrenzt,⁸ der Mindestbeitrag beträgt nur £20 und Arbeitgeber mit mehr als fünf Beschäftigten, die keine betriebliche Alterssicherung anbieten, müssen ihren Mitarbeitern Zugang zu einem *Stakeholder Plan* gewähren (Emmerson 2003: 174).

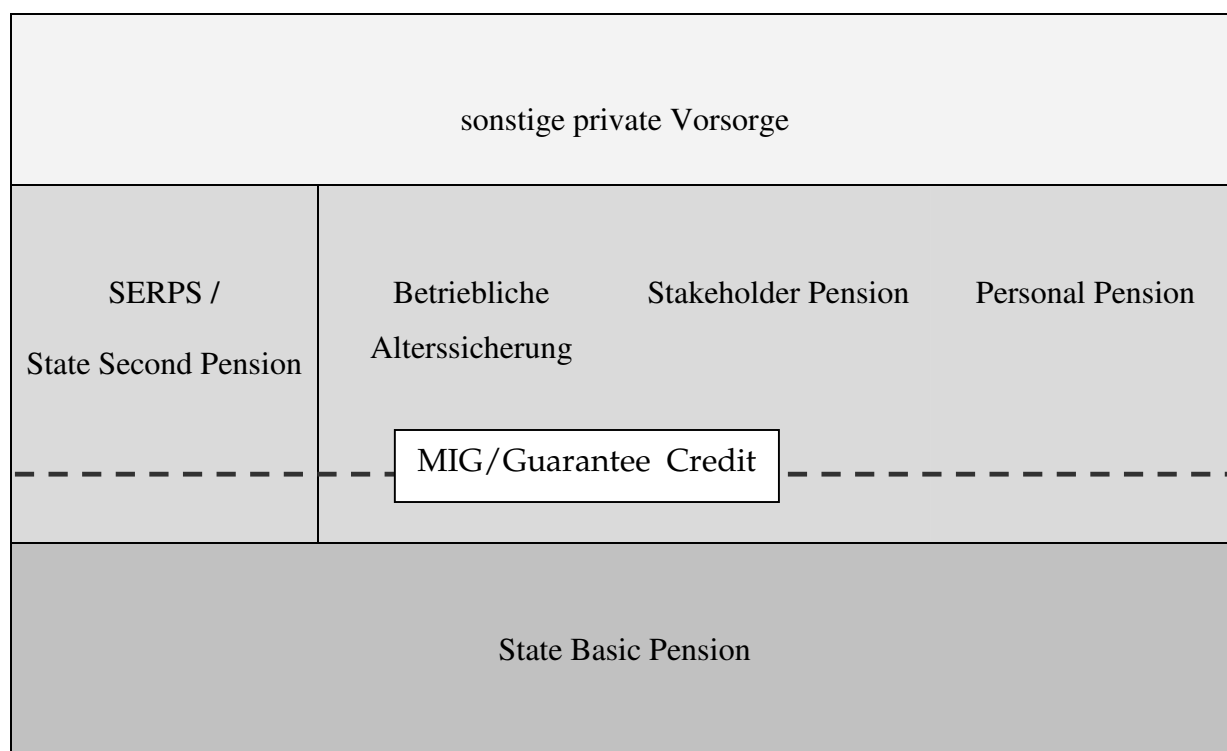
Zur Verbesserung der Lage einkommensarmer Rentner wurde 1999 statt der bestehenden Sozialhilfe (*Income Support*) eine bedarfsabhängige Mindesteinkommensgarantie (*Minimum Income Guarantee* – MIG) deutlich oberhalb des Niveaus der vollen Grundrente eingeführt (Abb.1). Im Oktober 2003 wurde die MIG in den *Pensions Credit* überführt, welcher aus zwei Bestandteilen besteht. Der *Guarantee Credit* entspricht der MIG, der *Savings Credit* soll sicherstellen, dass Personen mit kleinen Ersparnissen besser gestellt sind als jene, die keine Vorsorge getroffen haben. Beim *Guarantee Credit* – wie schon bei der MIG – werden alle

⁷ Personen, die sich zum *Contracting-out* entschlossen haben, erhalten im Alter einen Zuschuss aus der staatlichen Zusatzrente, welcher der Leistungsverbesserung der *State Second Pension* gegenüber SERPS entspricht. Voraussetzung hierfür ist, dass ihre jährlichen Einkommen zwischen £4.108 und £11.600 (betriebliche Alterssicherung) bzw. £26.600 (*Stakeholder* oder *Personal Pension*) liegen (The Pensions Service 2004: 4, Werte für 2004/5).

⁸ Nicht alle Kostenbestandteile fallen unter diese Begrenzung (Wynn 2001). Im April 2005 wurde die Grenze für die ersten 10 Jahre der Vertragslaufzeit auf 1,5 Prozent erhöht.

anderen Einkommen voll angerechnet, beim *Savings Credit* nur zu 40 Prozent (PPI 2005: 23-26)⁹. Dennoch ist es möglich, dass bei Personen ohne volle Grundrente, die unter 65 und/oder Bezieher anderer bedarfsgeprüfter Leistungen sind (z.B. Wohngeld [*Housing Benefit*]), eigene Ersparnisse voll auf bedarfsgeprüfte Leistungen angerechnet werden (PPI 2005: 24; Brewer/Emmerson 2003: 12-13). Der *Savings Credit* ist also nicht in der Lage, die strukturellen Probleme des Systems zu lösen.

Abbildung 1: Alterssicherung in Großbritannien



Quelle: eigene Darstellung

Das höhere Niveau der bedarfsabhängigen Mindestsicherung (*MIG/Pensions Credit*) verspricht zwar durchaus Erfolge bei der Bekämpfung der Altersarmut (Taylor-Gooby et al. 2004: 589), mit der Erhöhung der Leistungen vergrößerte sich aber gleichzeitig die Zahl der Berechtigten. Banks et al. (2002: 14) vermuten, dass 58 Prozent aller Haushalte mit mindestens einer Person ab 65 Jahren Anspruch auf wenigstens eine bedarfsabhängige Leistung haben – mit stark steigender Tendenz. Die Nichtinanspruchnahmequoten sind mit bis zu einem Drittel recht hoch, insbesondere wenn die Ansprüche nur gering sind (DWP 2005: 19, 22). Dies zeigt ein weiteres Problem bedarfsabhängiger Leistungen.

⁹ „For every £1 of income received that is above the level of the full BSP but below the level of the Guarantee Credit, the Savings Credit pays an additional benefit of 60p. The credit is then ‚tapered down‘ for additional

Auch die staatliche finanzielle Förderung privater Alterssicherung kommt Beziehern niedriger Einkommen nicht entgegen. Besserverdienende können ihre private Alterssicherung in weit höherem Maße steuerlich geltend machen als Niedrigverdiener (vgl. Sinfield 2000). Das *Contracting-out* gilt derzeit generell als „schlechtes Geschäft“, da die staatlichen Zuschüsse (*contracting out rebate*) die entgangenen Ansprüche in der *State Second Pension* wahrscheinlich nicht aufwiegen (Which? 2005; OAC 2005).

3 UK – Citizen's Pension Debate

Derzeit führen individuelle Vorsorgebemühungen in Großbritannien also nicht unbedingt zu einem höheren Lebensstandard im Alter, da private Alterssicherungsleistungen möglicherweise ganz oder zu erheblichen Teilen auf bedürftigkeitsgeprüfte staatliche Leistungen angerechnet werden. Zwar wird von den meisten von mir befragten Experten¹⁰ bezweifelt, dass diese Überlegung tatsächlich das Vorsorgeverhalten der Briten beeinflusst. Schließlich könne kein Versicherter davon ausgehen, dass der *Pensions Credit* in seiner derzeitigen Form auch langfristig Bestand haben wird. Dennoch schrecken viele Verkäufer aus Angst vor Vorwürfen der Falschberatung und späteren Schadensersatzforderungen davor zurück, Vorsorgeprodukte an Personen zu verkaufen, die im Alter einen Anspruch auf bedarfsabhängige Leistungen haben könnten.¹¹

Viele Experten gehen davon aus, dass eine höhere staatliche Grundrente ohne Bedürftigkeitsprüfung zu mehr privater Vorsorge führen könne. Befürworter einer bedarfsdeckenden universellen Grundrente argumentieren, dass diese die derzeitigen negativen Anreizwirkungen der Bedarfsprüfung verhindern würde, die einer verstärkten privaten Vorsorge entgegenstünden. Forderungen nach einer allgemeinen Mindestsicherung ungefähr auf dem Niveau der MIG bzw. des *Guarantee Credits* werden nicht nur von Wohlfahrtsverbänden und Verbraucherschützern, sondern auch von Arbeitgeberseite und dem Versicherungsverband vorgebracht (vgl. z.B. NAPF 2004; ABI 2005; CBI 2005).

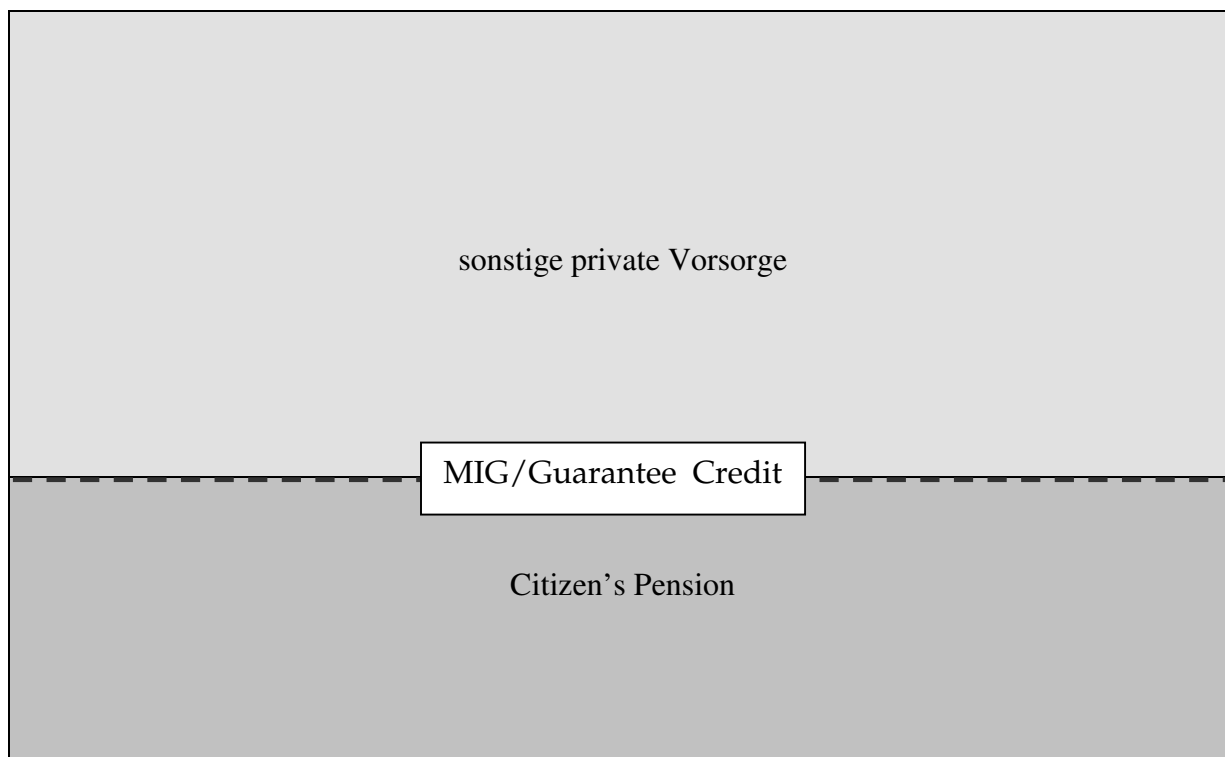
So fordert die *National Association of Pension Funds*, der Interessenverband der betrieblichen Alterssicherung, die Einführung einer sogenannten *Citizen's Pension* (Staatsbürgerrente) für jeden Einwohner Großbritanniens oberhalb des Rentenalters auf dem Niveau der *Minimum*

income above the Guaranteed Credit level“ (PPI 2005: 3-4).

¹⁰ In den Jahren 2004 und 2005 habe ich 31 Experteninterviews mit Akteuren im Bereich der britischen Alterssicherungspolitik geführt. Hierzu zählen Abgeordnete mit besonderer Expertise im Bereich der Altersvorsorge, Politikberater sowie Vertreter von einschlägigen Ministerien, Regulierungsbehörden, Berufs- und Interessenverbänden und Anbietern privater Alterssicherung.

Income Guarantee, unabhängig von vorherigen Beitragszahlungen (Abb.2). Einzige Voraussetzung zum Erhalt der *Citizen's Pension* wäre eine Mindestaufenthaltsdauer in Großbritannien (NAPF 2004).

Abbildung 2: Citizen's Pension



Quelle: eigene Darstellung

Diese Forderung wird wie folgt begründet:

„A Citizen's Pension will allow the state to give a simple, reliable and consistent message on what it will provide as an underpin: *The state will provide £105 per week, and the saving you do on top of that is yours*. Individuals can then make better informed choices on what saving to do for their own retirement aspirations. [...]

By removing means-testing for basic income through Pension Credit for the majority over pension age, the Citizen's Pension ensures that it does pay to save. This should remove the 'regulatory reticence' of advisers to sell pensions, and schemes to enrol members, especially at low-middle income levels.“ (NAPF 2004: 25ff., Zitat: 25, H.i.O.).

Derartige Vorschläge von der Anbieterseite privater Altersvorsorge mögen überraschen, gelten diese Gruppen doch nicht als typische Fürsprecher einer Ausweitung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen. Dass sie sich dennoch dafür aussprechen, rührt auch daher, dass höhere staatliche Renten mit einer weniger intensiven Regulierung der privaten Vorsorge

¹¹ Die hohen Schadensersatzleistungen in Folge des sogenannten *Mis-selling* Skandals (vgl. hierzu

einhergehen können, da das System transparenter wäre und für die privat Versicherten insgesamt weniger auf dem Spiel stünde. Dies würde private Alterssicherung für die Anbieter attraktiver machen und, so wird argumentiert, die Verwaltungskosten senken. Das käme dann auch den Versicherten entgegen und würde sicherstellen, dass sich private Vorsorge auch tatsächlich lohnt.

Der wohl interessanteste Aspekt des Modells der *Citizen's Pension* ist die Tatsache, dass eine universelle staatliche Grundrente für alle als Voraussetzung für mehr private Vorsorge betrachtet wird, also ein wechselseitiger Steigerungszusammenhang von staatlicher und privater Altersvorsorge angenommen wird. Dies läuft der verbreiteten Forderung nach weniger Staat und mehr privater Vorsorge entgegen.

4 UK – Vorschläge der *Pensions Commission* und des *White Paper*

Ende 2002 beschloss die britische Regierung, eine unabhängige Kommission einzusetzen, welche das Alterssicherungssystem analysieren und Ansätze für seine Fortentwicklung entwickeln sollte. Die Vorschläge dieser *Pensions Commission* (2005) bildeten die Grundlage für das jüngste *White Paper* der britischen Regierung mit dem Titel „*Security in retirement: towards a new pensions system*“ (DWP 2006). Sie folgen im Kern durchaus der gleichen Argumentation wie das Modell der *Citizen's Pension*, sehen jedoch eine abweichende institutionelle Lösung vor.¹² Die *Basic State Pension* soll demnach langfristig wieder an die Einkommensentwicklung angepasst werden. Zukünftig werden zum Erreichen der vollen Anwartschaft in der *State Basic Pension* auch nur noch 30 Beitragsjahre erforderlich sein. Zusätzlich wird nach diesen Plänen in beiden Zweigen der staatlichen Alterssicherung die Anrechnung von Erziehungs- oder Pflegezeiten verbessert sowie die Verknüpfung von Beitrags- und Anrechnungszeiten erleichtert (DWP 2006: 208).

In der *State Second Pension* soll das erwerbseinkommensbezogene Element bei der Leistungsberechnung ganz wegfallen, was unterdurchschnittlich verdienende Personen (weiter) begünstigt (DWP 2006: 217). Die Möglichkeit zum *Contracting-out* wird es künftig nicht mehr geben (DWP 2006: 91ff.)¹³, so dass nahezu alle Versicherten Mitglieder beider

Blake 2003) haben die Versicherer offenbar vorsichtiger werden lassen.

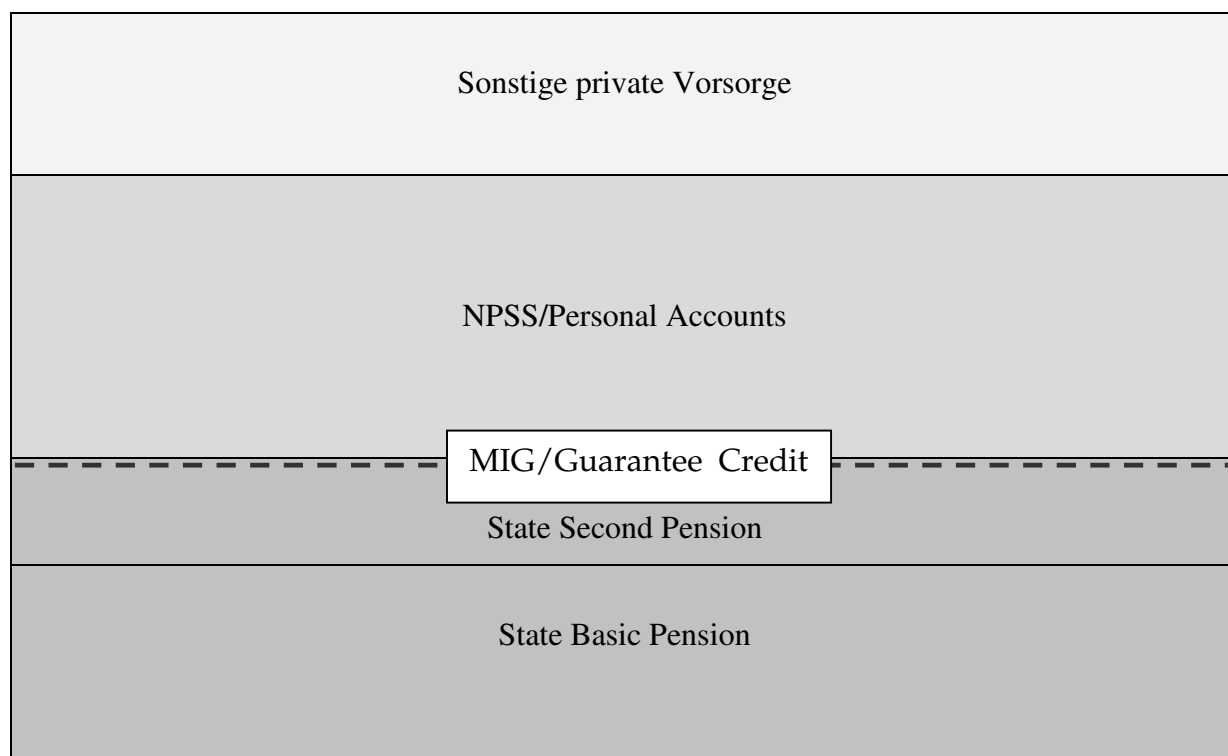
¹² Für eine Abwägung der beiden Alternativen vgl. DWP 2006: 117ff. und PPI/The Nuffield Foundation 2006.

¹³ Eine Ausnahme bilden betriebliche Alterssicherungspläne mit Leistungszusage (DWP 2006: 92). Angesichts des dramatischen Trends, solche Betriebsrentenpläne zu schließen oder auf Beitragszusagen umzustellen (Marschallek 2005: 434ff.), dürfte *Contracting-out* zukünftig kaum noch praktische Relevanz haben.

staatlicher Säulen sein werden. Kehrseite ist eine deutliche Erhöhung des Rentenalters bis auf 68 Jahre bis 2044. Ziel dieser Vorschläge ist es, für möglichst viele Personen eine staatliche Rente etwa auf dem Niveau der MIG sicherzustellen.

Während die staatliche britische Alterssicherung zukünftig nur noch die Funktion der Grundsicherung übernehmen wird, wurde von der *Pensions Commission* (2005) ein sogenannter *National Pensions Savings Scheme* (NPSS) vorgeschlagen, der unter der Bezeichnung *Personal Accounts* Eingang in das *White Paper* gefunden hat. Diese *Personal Accounts* sollen so gestaltet werden, dass sie niedrige Verwaltungskosten gewährleisten, Arbeitnehmer die Mitgliedschaft automatisch erwerben (es besteht aber ein Austrittsrecht), und bestimmte Mindestbeiträge definiert sind (Arbeitnehmer: 4 Prozent, Arbeitgeber: 3 Prozent, staatlicher Zuschuss: 1 Prozent, jeweils bezogen auf Jahreseinkommen zwischen £5.000-33.000; DWP 2006: 16).

Abbildung 3: Vorschläge der *Pension Commission* (2005) / des *White Papers* (DWP 2006)



Quelle: eigene Darstellung

5 Deutschland und Großbritannien – Gemeinsamkeiten und Unterschiede

An dieser Stelle soll auf eine allgemeine Darstellung des deutschen Alterssicherungssystems verzichtet werden. Es ist jedenfalls deutlich einfacher gestaltet als das britische. Eine Wahl zwischen staatlicher und privater Vorsorge besteht für die Versicherten im Allgemeinen nicht.

Die staatliche Förderung privater Vorsorge im unteren Einkommensbereich ist stärker ausgebaut als in Großbritannien, da die Förderquoten einkommensabhängig sind. Dies wird ergänzt durch einen – in Großbritannien völlig unbekannten – familienbezogenen staatlichen Zuschuss. Allerdings sind die absoluten Förderbeträge auch in Deutschland im oberen Einkommensbereich deutlich höher als im unteren.

Altersarmut spielt in Deutschland derzeit noch kaum eine Rolle, der Anteil derer, die im Alter Anspruch auf bedarfsabhängige Leistungen haben, ist deutlich geringer als in Großbritannien. Dies liegt u.a. auch an den familienpolitischen Leistungen, die in den letzten Jahren und Jahrzehnten in die GRV eingebaut worden sind. Diese Elemente sind in Großbritannien deutlich weniger entwickelt.

Zukünftig dürfte jedoch Altersarmut bzw. eine steigende Zahl von Personen mit Anspruch auf Mindestsicherungsleistungen im Alter auch in Deutschland ein wachsendes Problem darstellen.¹⁴ Neben den Strukturveränderungen am Arbeitsmarkt¹⁵ und der allgemeinen Senkung des Rentenniveaus (z.B. durch den Nachhaltigkeitsfaktor) spielt hier auch die Absenkung der Ansprüche von Langzeitarbeitslosen bei Fortbestehen der Arbeitslosigkeit auf hohem Niveau eine Rolle.

So zeigt Winfried Schmähl (2004a), dass bereits bei Implementierung der Rentenreform des Jahres 2002, also noch vor der Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors, bei einem Einkommen von 70 Prozent des Durchschnittslohnes mehr als 40 Beitragsjahre erforderlich sind, um eine gesetzliche Rente auf dem Niveau der Mindestsicherung zu erhalten. Ob sich angesichts dessen und des einkommensbedingt geringen Sparvermögens eine private Altersvorsorge „lohnt“, ist also mehr als fraglich.¹⁶ Nach Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors sind selbst für einen Durchschnittsverdiener rund 34 Beitragsjahre notwendig, um eine gesetzliche Rente

¹⁴ Während Prognosen des Beitragssatzes zur GRV bis zum Jahre 2050 (und darüber hinaus) vorliegen und ständiger Bezugspunkt rentenpolitischer Debatten sind (vgl. Marschallek 2004), existieren Prognosen der Altersarmut mit ähnlichen Vorhersagehorizonten meines Wissens nicht.

¹⁵ Hier sei nur auf die Tendenz zur Erosion des Normalarbeitsverhältnisses verwiesen, das als Normalitätsannahme auch der Gestaltung der GRV zugrunde liegt (vgl. Vobruba 1990).

auf Höhe der bedarfsabhängigen Grundsicherung zu erhalten (Schmähl 2004b: 143) – vorausgesetzt das Rentenniveau wird nicht noch weiter abgesenkt und der/die Versicherte muss keine Rentenabschläge wegen vorzeitigen Ruhestands hinnehmen.

6 Schlussfolgerungen

Bei Fortsetzung der derzeitigen rentenpolitischen Entwicklung in Deutschland erscheint langfristig eine Grundsicherung im Alter *ohne* Bedarfsprüfung zwingend erforderlich, wenn sich private Vorsorge auch bei (unter-) durchschnittlichen Einkommen „lohnen“ soll.

Grundsicherungsmodelle sind in Deutschland keineswegs neu (vgl. Miegel/Wahl 1985), aber derzeit sehr populär – nicht nur in der Alterssicherung. Diese Popularität liegt sicher nicht zuletzt an der Vielfalt der diskutierten Modelle (für einen Überblick vgl. Opielka [Hg.] 2004). Es kann an dieser Stelle nicht darum gehen, die Vor- und Nachteile einer universellen Grundsicherung im Alter ohne Bedarfsprüfung zu erörtern und abzuwägen. Die Grundrentendebatte wie auch der vorliegende Beitrag verweisen jedoch darauf, dass neben den Kosten auch die Struktur der Alterssicherung von erheblicher sozialpolitischer Bedeutung ist – weit jenseits der Frage, ob mehr private Vorsorge „notwendig“ sei.

Insgesamt scheint es nur zwei konsistente Wege zu geben, Alterssicherung gesellschaftlich zu organisieren. Der eine Weg setzt auf eine universelle staatliche Grundsicherung ohne Bedürftigkeitsprüfung und eine darauf aufbauende Lebensstandardsicherung – sei sie staatlich oder privat oder eine Kombination aus beidem. Dies entspricht im Grunde den Ideen, die William Beveridge in den 1940er Jahren vorgestellt hat, die aber in Großbritannien nie konsequent umgesetzt wurden.

Der andere Weg führt über eine staatliche Lebensstandardsicherung mit impliziter Grundsicherungsfunktion und freiwilliger zusätzlicher Privatvorsorge. Es handelt sich dabei um das sogenannte Bismarck-Modell, welches allerdings mit den ursprünglichen Vorstellungen Bismarcks recht wenig gemein hat. Dieses Modell wurde 1957 in Deutschland implementiert, jedoch in den letzten Jahren politisch aufgegeben.

Weder das derzeitige britische Modell noch die zukünftig in Deutschland zu erwartende Teilrente entsprechen also einem der beiden Modelle „Bismarck“ oder Beveridge. Beide Systeme werfen damit zahlreiche Probleme auf. Insbesondere sorgen sie dafür, dass die

¹⁶ Zu berücksichtigen ist jedoch der Effekt von sonstigem Vermögen (etwa aus Erbschaften) oder weiterer Einkommen (neben der GRV und der staatlich geförderten privaten Alterssicherung) auf den Anspruch auf Mindestsicherung im Alter.

Altersvorsorge im unteren Einkommensbereich prekär ist bzw. wird – die staatliche Absicherung ist gering und mit der Hürde der Bedürftigkeitsprüfung versehen, die private Vorsorge „lohnt nicht“.

In der öffentlichen Diskussion wird die private Altersvorsorge häufig als politische Alternative zur staatlichen Alterssicherung betrachtet. Jedoch muss auch die private Vorsorge durch staatliche Leistungen unterfüttert werden. In Großbritannien setzt sich diese Auffassung – angesichts der zahlreichen Probleme des dortigen Alterssicherungssystems – gerade durch. Deutschland könnte davon lernen, auch ohne die Probleme vorher selbst durchlebt zu haben. Das heißt wohlgerne nicht zwingend, dass Deutschland auf den Beveridge-Pfad einschwenken muss.

Literatur

- ABI, Association of British Insurers (2004): The state of the nation's savings 2004. London: ABI.
- ABI, Association of British Insurers (2005): Serious about saving. The ABI agenda on state and private pension reform. London: ABI.
- Banks, James; Blundell, Richard; Disney, Richard; Emmerson, Carl (2002): Retirement, Pensions and the Adequacy of Saving: A Guide to the Debate. The Institute for Financial Studies Briefing Note No. 29.
- Blake, David (2003): The UK pension system: Key issues. Pensions 8 (4): 330-375.
- Brewer, Mike; Emmerson, Carl (2003): Two Cheers for the Pensions Credit? The Institute for Financial Studies Briefing Note No. 39.
- Casey, Bernard H. (2003): Why People Don't Choose Private Pensions: The Impact of 'Contagion'. European Journal of Social Security 5: 305-322.
- CBI, Confederation of British Industry (2005): CBI and Pensions. (Download unter: <http://www.cbi.org.uk/ndbs/content.nsf/802737aed3e3420580256706005390ae/7cfbcc36bb8c38ee80256ff9004827f1?OpenDocument> [Zugriff am 5. 9. 2005]).
- Davis, E. Philip (1997): Private Pensions in OECD Countries – the United Kingdom. OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers No. 21.
- DWP, Department for Work and Pensions (2005a): Income Related Benefits. Estimates of Take-Up in 2002/2003. London: DWP.
- DWP, Department for Work and Pensions (2006): Security in retirement: towards a new pensions system (Cm 6814). London: TSO.
- Emmerson, Carl (2003): Pension Reform in the United Kingdom: Increasing the Role of Private Provision?“. In: Gordon L. Clark; Noel Whiteside (eds.): Pension Security in the 21st Century. Redrawing the Public-Private Debate. Oxford: OUP, 168-192.
- Gebauer, Ronald; Petschauer, Hanna; Vobruba, Georg (2002): Wer sitzt in der Armutsfalle? Selbstbehauptung zwischen Sozialhilfe und Arbeitsmarkt. Berlin: Ed. Sigma.

- Marschallek, Christian (2004): Die 'schlichte Notwendigkeit' privater Altersvorsorge. Zur Wissenssoziologie der deutschen Rentenpolitik. *Zeitschrift für Soziologie*, 33 (4): 285-302.
- Marschallek, Christian (2005): Weniger (Wohlfahrts-)Staat? Britische Alterssicherungspolitik im Wandel. *Zeitschrift für Sozialreform* 51 (4): 416-447.
- Miegel, Meinhard; Wahl, Stefanie (1985): Gesetzliche Grundsicherung, private Vorsorge - der Weg aus der Rentenkrise. Stuttgart: Bonn Aktuell.
- NAPF, National Association of Pension Funds (2004): Towards a Citizen's Pension. Interim Report. London: NAPF.
- OAC, Oxford Actuaries and Consultants (2005): Contracting out of SERPS/S2P to an Appropriate Personal Pension: a quantification of relative impact. Report for the Financial Services Authority. Oxford: OAC.
- Opielka, Michael (Hg.) 2004: Grundrente in Deutschland. Sozialpolitische Analysen. Wiesbaden: VS.
- Pensions Commission (2005): A New Pension Settlement for the Twenty-First Century. The Second Report of the Pensions Commission. London: TSO.
- PPI, Pension Policy Institute (2005): The Pension Primer. Updated June 2005. London: PPI.
- PPI/The Nuffield Foundation (2006): An evaluation of the White Paper state pension reform proposals. London: PPI.
- Rowlingson, Karen (2002): Private Pension Planning: The Rhetoric of Responsibility, The Reality of Insecurity. *Journal of Social Policy* 31 (4): 623-642.
- Schmähl, Winfried (2004a): Paradigm shift in German pension policy: measures aiming at a new public-private mix and their effects. In: Martin Rein; Winfried Schmähl (eds.): Rethinking the Welfare State. The Political Economy of Welfare Reform. Cheltenham u.a.: Edward Elgar, 153-204.
- Schmähl, Winfried (2004b): Übergang zu einem Grundrentensystem. Vom radikalen Systemwechsel zur schleichenden Systemtransformation. In: Michael Opielka (Hg.): Grundrente in Deutschland. Sozialpolitische Analysen. Wiesbaden: VS: S. 119-146.
- Sinfield, Adrian (2000): Tax Benefits in Non-State Pensions. *European Journal of Social Security* 2: 137-167.
- Taylor-Gooby, Peter; Larsen, Trine; Kananen, Johannes (2004): Market Means and Welfare Ends: The UK Welfare State Experiment. *Journal of Social Policy* 33: 573-592.
- The Pensions Service (2004): Contracted-out Pensions. Your Guide. London: The Pensions Service.
- The Pensions Service (2005): State Pensions for Parents and Carers. Your Guide. London: The Pensions Service.
- Vobruba, Georg (1990): Lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik in der Krise der Lohnarbeit. In: Ders. (Hg.): Struktur der Sozialpolitik. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Which? (2005): Pensions: Contracting out. (Download unter: <http://www.which.net/campaigns/personalfinance/savingsandpensions/contractingout.html> [Zugriff am 5.9.2005]).

- Whitehouse, Edward (2002): Policy approaches to promote private and occupational old-age provision in United Kingdom. Bertelsmann Stiftung Vorsorgestudien 8. (Download unter: www.vorsorgestudien.de [Zugriff am 31.7.2003]).
- Wynn, Stephen (2001): Stakeholder Pensions: The Hidden Charges. (Download unter: <http://www.stakeholder.cwc.net/stake.htm> [Zugriff am 20.7.2005]).